

LA INESTABILIDAD POLÍTICA DIFICULTA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, 2010 - 2015.

Moreno Rodríguez Janeth Yaneyra
Navas Galindo Claudio Antonio

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas.
Escuela de Humanidades
Universidad EAFIT.
2017

LA INESTABILIDAD POLÍTICA DIFICULTA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS: EL CASO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL DEPARTAMENTO
DEL CHOCÓ, 2010 - 2015.

Moreno Rodríguez Janeth Yaneyra
Navas Galindo Claudio Antonio

Trabajo de Grado para Optar el Título de Magíster en
Gobierno y Políticas Públicas

Asesor Trabajo de Grado
Olaya Mesa Carlos Andrés

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas.
Escuela de Humanidades
Universidad EAFIT.
2017

AGRADECIMIENTOS

Doy gracias primeramente a Dios por el cumplimiento de su palabra, al permitirme acceder a esta Maestría tan importante para el desarrollo de nuestra olvidada región del Pacífico y del país, a la Fundación Manos Visibles por darme la oportunidad de hacer parte de esta Cohorte y fijar su mirada en la región no de manera extractiva, sino para aportar, capacitando y empoderando a sus líderes y hacer que nuestras manos sean más visibles.

Al profesor y asesor Carlos Andrés Olaya por su sapiencia y paciencia para encaminar la investigación en la dirección correcta.

A mi papá Gustavo Moreno Zarco, toda mi gratitud por su invaluable y permanente apoyo, sin el cual no hubiera sido posible culminar satisfactoriamente mis estudios.

Al profesor y coordinador de la Maestría Adolfo Maya, por su especial manera de enseñar, siempre de la mano del buen humor.

A Wilber Castillo Borja coordinador del grupo de trabajo agropecuario de la gobernación del Chocó, por su disposición para compartir sus experiencias y contribuir con la información primaria.

A la Universidad EAFI y sus profesores, por dar lo mejor de cada uno para transmitirnos el conocimiento, anteponiendo sobre todo valores y principios éticos.

A mis compañeros por su solidaridad, don de gente y valiosos aportes.

Janeth Yaneyra Moreno Rodríguez, Mil gracias a todos.

La Inestabilidad Política Dificulta la Implementación de las Políticas Públicas: El Caso de la Seguridad Alimentaria en el Departamento del Chocó, 2010-2015.

Resumen

En la presente investigación se hace un análisis de la inestabilidad política durante el período 2010 - 2015 en la gobernación del Chocó, se toma como referencia la información primaria desde las causas que dieron origen a los repentinos cambios de mandatarios y las dificultades que esta situación genera en la implementación de una política pública como la de seguridad alimentaria y nutricional.

Luego, se analizan las causas que antecedieron dichos cambios y los efectos que se generaron, enmarcados en 3 pilares básicos: la inestabilidad política del departamento, la relación actores - institucionalidad y la coordinación de los planes y programas tendientes a la implementación del Plan departamental de Seguridad Alimentaria y nutricional en el Departamento del Chocó; se fija una línea de tiempo desde la adopción del PSAN (en adelante Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional) y sus modificaciones.

Finalmente, la investigación concluye que la inestabilidad política presentada en el departamento del Chocó en el periodo de análisis, ha incidido negativamente en la implementación de la política de seguridad alimentaria de los pobladores del departamento. aumentado las notorias brechas de desigualdad, que de no despertar el interés del Estado representado en sus instituciones, pueden generar que la pasividad e indiferencia de sus habitantes sea motivo de repudio hacia la clase política dirigente, y llegar a la desobediencia civil, en busca de atención oportuna y suficiente a las demandas sociales. Confirmando de esta manera la hipótesis planteada.

Palabras clave: Inestabilidad política; Implementación de Políticas Públicas; Inseguridad Alimentaria.

Abstract

In the present investigation an analysis of the political instability is made during the period 2010 - 2015 in the governorship of Chocó, the primary information is taken as reference from the causes that gave rise to the sudden changes of leaders and the difficulties that this situation generates in the implementation of a public policy such as food and nutrition security.

Then, the causes that preceded these changes and the effects that were generated are analyzed, framed in 3 basic pillars: the political instability of the department, the actors - institutions relationship and the coordination of the plans and programs tending to the implementation of the Departmental Plan of Food and nutrition security in the Department of Chocó; a timeline is established from the adoption of the PSAN (hereinafter Food and Nutrition Security Plan) and its modifications.

Finally, the investigation concludes that the political instability presented in the department of Chocó during the analysis period has had a negative impact on the implementation of the food security policy of the inhabitants of the department. Increased notorious inequality gaps, which, if the interest of the State represented in its institutions is not aroused, can cause the passivity and indifference of its inhabitants to be repudiated by the leading political class, and lead to civil disobedience, in search of Timely and sufficient attention to social demands. Confirming in this way the proposed hypothesis.

Keywords: Political instability; Implementation of Public Policies; Food Insecurity.

Introducción.....	7
1. Descripción del Problema	7
1.1 Análisis de Algunos Indicadores Relevantes.....	7
1.2 Objetivos.....	12
1.2.1 Objetivo General.....	12
1.2.2 Objetivos Específicos	13
1.3 Justificación.....	13
1.4 Fuentes.....	14
1.5 Metodología	15
2. Actores del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	15
3. Línea de Tiempo y Antecedentes de la Política.....	19
4. Periodos Que Marcaron la Inestabilidad Política.....	22
4.1 la Inestabilidad Política y sus Efectos.....	24
5. Conclusiones y Recomendaciones.....	36

Lista de Tablas

Tabla N° 1. Semaforización de los Efectos en la Salud Comparativo entre Colombia y el Chocó.....	9
Tabla N 2. Comparativo de los Indicadores más Relevantes en Una Línea de Tiempo Continúa Durante el Periodo de Inestabilidad Política.....	12
Tabla N°3. Actores Principales del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	16
Tabla N°4. Antecedentes del PSAN.....	19
Tabla N° 5. Periodos de Inestabilidad Política.....	23
Tabla N° 6. Línea de Tiempo y Registro Noticioso de la Inestabilidad Política.....	24
Tabla N° 7. Situación Nutricional de la Población Chocoana Comparada con el Promedio nacional año 2005.....	31
Tabla N°.8 Razón de Mortalidad Materna a 42 Días.....	31

Lista de Graficas

Grafica N°1.....	32
Grafica N°2.....	34
Bibliografía.....	38

Introducción

La permanente inestabilidad política ha incidido igualmente en la inseguridad alimentaria del departamento del Chocó. En este sentido, la hipótesis principal que sustenta este trabajo es que las políticas públicas tendrán mayor probabilidad de ser ineficientes en contextos como el Chocó, de permanentes y recurrentes situaciones de crisis de gobernabilidad o inestabilidad política.

Por tanto, en este trabajo se honrará la formación en la maestría de Gobierno y Políticas Públicas dando cuenta cómo la inestabilidad política del departamento del Chocó, los sucesivos cambios de gobernantes durante los años 2010 - 2015; debilitaron la implementación de la política pública de seguridad alimentaria en el Departamento del Chocó.

En esta investigación se realiza la revisión bibliográfica y de antecedentes, la depuración de la información y de las fuentes primarias y secundarias, fundamentales para el análisis del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional del departamento del Chocó BITUTE¹.

Adicional a lo anterior, se aborda la inestabilidad política del departamento en atención a los continuos cambios de mandatarios, en el departamento del Chocó que tuvo nueve gobernadores en seis años.

1. Descripción del Problema

La inestabilidad y la debilidad institucional en el departamento del Chocó han sido históricas, pero es de gran preocupación la situación de ingobernabilidad presentada en el departamento, entre los años 2010 y 2013 tuvo ocho gobernadores; esta situación ha sido generadora de una aguda crisis político - administrativa la cual ha incidido en la gobernanza del departamento, como fiel reflejo de la perpetuación de la pobreza, manifestada en los bajos niveles de ingreso, los bajos niveles nutricionales y de seguridad alimentaria,

¹ BITUTE: Hace Referencia al sustento alimentario. Termino Coloquial que identifica el Plan de Seguridad Alimentaria para el Departamento del Chocó 2014- 2023. "BITUTE".

reflejados en los altos índices de desnutrición en niños y niñas y la mortalidad materno infantil entre otros.

Por ello frente a la magnitud del problema que ha tenido, entre otros aspectos, gran incidencia en la implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Contraloría General de la República realizó una auditoría que arrojó un concepto desfavorable de los recursos de Regalía, mediante la selección de una muestra de 34 contratos equivalente al 45,94% del total de los contratos por valor de \$121.586.382.602 correspondiente a 18 proyectos, que representan un 26,46%, respecto al total de los recursos incorporados en el ente territorial, sin que se evidenciara destinación de estos recursos para la implementación del PSAN (Contraloría General de la República, 2016).

Otro hecho para resaltar, es que el Departamento Nacional de Planeación le impuso medidas preventivas de suspensión de giros a la gobernación del Chocó desde el 29 de septiembre de 2010 hasta el primero de agosto de 2012. Ello en atención a la omisión de suministrar información del Plan de Desarrollo, específicamente de los proyectos a ejecutar con los recursos asignados (Contraloría General de la República, 2016).

La anterior información evidencia la inestabilidad administrativa del departamento, limitante del desarrollo y bienestar digno de sus habitantes, especialmente los niños y niñas afros e indígenas.

Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

En 2014, el porcentaje de personas en situación de pobreza para el departamento de Chocó fue 65,9%, mientras que en 2013 fue 63,1%, con un aumento de 2,8 puntos porcentuales. En 2014, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema para el departamento de Chocó fue 39,1%, mientras que en el 2013 fue de 35,6%, presentando un aumento de 3,5 puntos

porcentuales. En 2014, el Gini registró 0,598, mientras que en 2013 fue 0,603, es decir, disminuyó en 0,005 puntos. (DANE, 2015)

A causa de la inseguridad alimentaria agudizada por la inestabilidad política, las estadísticas oficiales muestran preocupantes y vergonzosas cifras de desnutrición, La Encuesta Nacional de Situación Nutricional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar indica que la desnutrición global duplica el promedio nacional y la prevalencia de la desnutrición infantil supera el promedio nacional en 2.6 puntos. “De acuerdo con las cifras oficiales recogidas por UNICEF, el indicador de desnutrición infantil es 3% en Colombia, mientras que en el Chocó es 6%. De igual manera, En Chocó viven 79,091 niños menores de 5 años, el 6% tiene desnutrición global y el 16% desnutrición crónica” (PNUD, 2012).

Los indicadores plasmados en salud al año 2016, evidencian con mayor detalle la magnitud del problema de inseguridad alimentaria y la forma como ha incidido en los grupos poblacionales, tal como se muestra en la tabla siguiente:

Tabla N° 1. Semaforización de los Efectos en la Salud Comparativo entre Colombia y el Chocó

AÑO	INDICADORES	COLOMBIA	CHOCÓ	DIFERENCIA
2014	Tasa de mortalidad neonatal (2014)	7,21	12,85	-5,64
2014	Tasa de mortalidad infantil (2014)	11,34	25,01	-13,67
2014	Tasa de mortalidad en la niñez (2014)	13,67	31,86	-18,19
2014	Razón de mortalidad materna (2014)	53,23	181,64	-128,41
2014	Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años (2014)	6,82	19,72	-12,9
2010	Porcentaje de desnutrición en menores de cinco años (2010)	13,2	15,7	-2,5
2010	Porcentaje de personas que consumen frutas diariamente (2010)	66,8	50,6	16,2

Fuente: Construcción Propia datos tomados de Situación de Salud Colombia 2016

Al observar la tabla anterior, se evidencian los efectos de la inseguridad alimentaria del departamento, donde el porcentaje de desnutrición en menores de cinco años en el año 2010 es superior a la media nacional y la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años en el 2014, es de 19.72%, y tiende a triplicar la tasa nacional que es del 6.82%. Lo anterior muestra la urgente necesidad de implementar el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Por ello, es importante hacer un análisis más exhaustivo, porque si bien se invierten recursos del Sistema General de Participación (SGP) y de otras entidades no gubernamentales, con tanta inestabilidad política, no es posible que exista implementación real de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que apunte al cierre de brechas existente en sus habitantes.

En la entrevista N°. 4 realizada el día 13/10/2017, de manera categórica se hace alusión a este aspecto así:

“El Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional no ha tenido impacto por que no ha sido de interés de los gobernantes la implementación de la política... A la inestabilidad política del departamento se le suma que la secretaria de integración social solo empieza a operar en 2014, lo que significa que los temas de seguridad alimentaria venían siendo ubicados en las diferentes secretarías, de acuerdo al objeto de cada secretaria; donde no se le daba importancia por ser un tema de relleno que no iba con el objeto operacional de las secretarías”.

Esto evidencia el desinterés para implementar el plan de seguridad alimentaria, y contrarrestar los altos índices que han conllevado a muertes y graves afectaciones de la salud, lo cual se tiene su origen en la ejecución de los recursos de manera transversal en las diferentes secretarías y no dar atención directa y prioritaria al problema.

1.1 Análisis de Algunos Indicadores Relevantes

Al analizar algunos indicadores en la tabla N°2, siguiendo una línea continua de tiempo entre el año 2007 y 2014, se encontró que:

La tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años entre el 2007 y el 2008 pasó de 19,52 a 19, 53, entre 2008 y 2009 aumentó significativamente a 30,1 % con

respecto al 2008, equivalente al 10,6%, luego entre 2009 y 2010 disminuyó a 18,1%, manteniéndose con un leve descenso del 1,51% hasta el 2012, pero en 2014 tuvo su mayor aumento de 34,8% equivalente al 15,2% y nuevamente en 2014 decreció al 19,72% correspondiente al 15,08%. Muy superior y aun casi triplicando el promedio nacional que para el mismo año fue de 6,82%.

En cuanto a la tasa de mortalidad neonatal, desde año 2007 y hasta el año 2014 no ha presentado variaciones significativas; puesto que las disminuciones entre un año y otro han sido mínimas, con mayor tendencia a mantener los índices de aumento, con una tasa del 12,9% acercándose al doble de la tasa nacional equivalente a 7,21%.

La tasa mortalidad en menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos) para el año 2007 fue de 40,54% y el 2008 aumentó a 42,03%, entre 2008 y 2009 aumentó significativamente a 46,76 %, equivalente al 4,73%, luego entre 2009 y 2010 disminuyó a 42,34%, equivalente al 4,42%, en 2011 decreció al 30,75% en 2012 aumento al 34,49% y en 2013 decreció al 30, 26%;

Los anteriores indicadores si bien en algunos casos han disminuido, no es lo suficiente de tal manera que se vean reflejadas en cifras más relevantes y aceptables dentro de un contexto de dignidad humana y calidad de vida, puesto que estas muertes son evitables, innecesarias y por demás injustas. Y es precisamente allí, donde se requiere una mayor intervención del estado con actuaciones coordinadas interinstitucionalmente, que propendan por el logro de las metas trazadas en el PSAN frente a su eficiente implementación.

Tabla N 2. Comparativo de los Indicadores más Relevantes en Una Línea de Tiempo Continúa Durante el Periodo de Inestabilidad Política

INDICADORES	AÑOS														
	2007	2008	DIFERENCIA	2009	DIFERENCIA	2010	DIFERENCIA	2011	DIFERENCIA	2012	DIFERENCIA	2013	DIFERENCIA	2014	DIFERENCIA
Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años	19,52	19,53	0,01	30,1	10,6	18,11	-12	16,6	1,51	19,64	3,04	34,8	15,2	19,7	15,1
Tasa de mortalidad neonatal	16,46	20,27	3,81	20,48	0,21	16,97	3,51	13,99	2,98	16,52	2,53	13,86	2,66	12,9	1,01
Tasa mortalidad en menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos)	40,54	42,03	1,49	46,76	4,73	42,34	4,42	30,75	11,6	34,49	3,74	30,26	- 4,23		

Fuente: Construcción propia, datos tomados de: Reporte Asis 2005 – 20014

Informe del Sistema de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM sector Salud Colombia, 2015, Pag26

Para el año 2014 la Tasa mortalidad en menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos) no presenta estadísticas.

Por lo anterior, este tema debe ser una prioridad en la agenda de los gobiernos locales y el gobierno nacional, puesto que se deberá propender por avalar un mínimo vital y garantizar los derechos humanos, y articularse con la agenda 2030 de desarrollo sostenible, haciendo énfasis en el segundo objetivo para “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

1. 2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo General

Analizar la relación de incidencia entre la inestabilidad política del departamento del Chocó, y la implementación del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional “BITUTE durante el periodo 2010-2015.

1.1.2.3 Objetivos Específicos

Identificar los actores del Plan departamental de Seguridad Alimentaria y nutricional del Departamento y su interacción en contextos políticos inestables.

Estimar la línea de tiempo en la implementación del Plan departamental de Seguridad Alimentaria y nutricional.

Comprender los efectos generados por la inestabilidad política en la implementación del PSAN.

1.3 JUSTIFICACIÓN

El departamento del Chocó ocupa el quinto lugar en el país en la tasa de mortalidad infantil asociada a la desnutrición, con 35 de cada 100.000 menores de 5 años, mientras que la tasa nacional es de 6,8, según las cifras consolidadas del Instituto Nacional de Salud; a septiembre de 2016 murieron doce niños por esta causa.

Varios de los indicadores del sector se comparan con los de naciones de regiones deprimidas del mundo. Por ejemplo, la tasa de mortalidad materna en el Chocó (357,97 mujeres fallecidas por cada 100.000 nacidos vivos) no solo es la más alta de Colombia, también supera a la de Ruanda (290) y Camboya (161), y casi iguala a la de Etiopía (353) (EL TIEMPO, 2016).

Y el atraso generalizado de la población del departamento del Chocó, son entre otros factores, indicativos de la desatención histórica del Estado en todos sus niveles; pero además se corresponde con el racismo territorial estructural en términos de la asignación de los recursos del presupuesto general de la nación, y con las estructuras de poder político territorial, donde las comunidades étnicas se encuentran situadas en la base de la pirámide socioeconómica.

El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas - (NBI) de la población está por encima del 80%, junto con los indicadores mencionados anteriormente, requiere una acción conjunta urgente de todos los actores sociales (Gobernación del Chocó, 2014).

Mientras se siga manteniendo condiciones de inestabilidad política no podrá haber una acción intersectorial que le apueste a superar condiciones de hambre, desnutrición o pobreza, entre otros.

Por lo anterior, es de gran preeminencia hacer el análisis de algunos aspectos determinantes para el departamento del Chocó: 1) la inestabilidad política, evidenciada en la alta rotación de mandatarios, especialmente el periodo entre 2010 - 2013, fenómeno que tiene su origen en las inhabilidades disciplinarias, suspensiones, encargos y elecciones atípicas, 2) el problema de la implementación de la política alimentaria y nutricional de nuestras comunidades étnica en especial nuestros niños y niñas negras en el departamento del Chocó, que debe ser analizada en todos sus niveles de manera integral y articulada.

Se considera la implementación de políticas públicas donde se revisa cómo ha sido efectuado el PSAN, para dar cuenta de los efectos que esto ha implicado; puesto que ha existido un distanciamiento entre la clase política y los diferentes actores de la sociedad, quienes en últimas se han constituido en los receptores finales de los costos del conflicto.

1.4 Fuentes

Al determinar el mapeo de las diferentes fuentes Primarias y secundaria, se priorizan las entrevistas en profundidad dirigida a funcionarios y a integrantes de la Mesa Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional - (MTDSAN), se revisan los artículos de prensa, Pronunciamientos de la Procuraduría, ordenanzas, sentencias del Consejo de Estado, entre otras.

1.5 Metodología

Esta investigación, se realiza a través del modelo de investigación descriptiva o diagnostica, a partir de los siguientes instrumentos:

Entrevistas en profundidad a funcionarios públicos con protagonismo en el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional como son:

El representante del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, el representante del Departamento para la Prosperidad Social DPS, la Secretaria de Integración Social del departamento, y a integrantes de la MTDSAN así: COCOMACIA²- UNICEF³- FAO.

De igual manera, se hace revisión de las actas de la MTDSAN, además de la verificación documental, de archivos y pronunciamientos de organismos de control y de prensa, y las sentencias de la corte que den cuenta de los inesperados cambios de mandatario.

2. Actores del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Los actores son un insumo fundamental en cualquier proceso de construcción participativa, por ello, dentro del PSAN se identificaron y priorizaron los siguientes:

Tabla N°3. Actores Principales del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Nº	Actor	Función Formal	Comportamiento Real
-----------	--------------	-----------------------	----------------------------

² Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato.

³ Se intentó contactar a UNICEF y la FAO, no fue posible concretar entrevista.

1	Gobernador del Departamento	Ofrecer Información Permanente y Actualizada a los municipios y viceversa; para la toma de dediciones eficientes y eficaces relacionadas con la SAN.	Activo
2	Secretario de Desarrollo Económico y Recursos Naturales	Coordinación de la MTDSAN	Activo
3	Secretaria de Integración Social	Coordinación de la MTDSAN	Articula las estrategias y actividades provenientes de la secretaria de Desarrollo Económico y las demás secretarias que articulen acciones tendientes a mejorar la SAN.
4	Secretaria de Salud Departamental	N/A	Antes del decreto 0185 ejercía la coordinación de la MTDSAN, y paso a desarrollar acciones transversales desde los planes y programas que ejecuta.
5	Director de CONFACHOCÓ ⁴	N/A	No se evidencia Articulación con el PSAN
6	Director de INCODER	N/A	No se evidencia Articulación con el PSAN
7	Director de CODECHOCÓ ⁵	N/A	No se evidencia Articulación con el PSAN
8	Representante COCOMACIA	N/A	No se evidencia Articulación con el PSAN
9	Representante UNICEF	N/A	Contribución al desarrollo del Programa Conjunto por valor de US\$ 1.099.814
10	Representante FAO	N/A	Contribución al desarrollo del Programa Conjunto por valor de US\$ 2.006.806

⁴ Caja de compensación familiar del Chocó.

⁵ Corporación autónoma regional para el desarrollo sostenible del Chocó.

11	Representante de ASOREWA ⁶	N/A	No se evidencia Articulación con el PSAN
12	Representante del SENA		Contribuye al PSAN desde sus objetivos misionales.
14	Rector Universidad Tecnológica del Chocó "DLC"	N/A	Contribuye al PSAN desde sus objetivos misionales.
15	Director Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF	Secretaria Técnica de la MTDSAN	ICBF, como socio directamente involucrado con el objetivo ha incorporado dentro de su modalidad de recuperación nutricional ambulatoria, los aprendizajes de la estrategia de recuperación nutricional
16	Director Departamento de la Prosperidad Social DPS	Secretaria Técnica de la MTDSAN	A través de la Subdirección de Seguridad Alimentaria incorpora dentro de sus programas tradicionales como RESA (urbano y rural) las acciones relacionadas con los componentes agroalimentarios, de salud y nutrición y fortalecimiento a líderes en seguridad alimentaria.
17	Programa Mundial de Alimentos PMA	N/A	Contribuye al PSAN desde sus objetivos misionales.
18	FUPAD	N/A	Contribuye al PSAN desde sus objetivos misionales.
19	Secretario del CRICH ⁷	N/A	No se evidencia contribución al PSAN.
20	Secretario de Planeación Departamental	Coordinación de la MTDSAN	Proveer lineamientos al PSAN

Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados de: Decreto 0185 del 27 de marzo de 2014. Ordenanza 033 del 4 de diciembre de 2013. Informe Final - Fondo Para el Logro de los Objetivos del Milenio (F-ODM)

En cuanto a la incidencia real de los actores, en entrevista N° 1 realizada el 28/10/2017, el entrevistado manifiesta que:

⁶ Asociación de cabildos indígenas Wounaan, Embera Dobidá, Katío, Chamí y Tule del Departamento del Chocó.

⁷ Consejo Regional Indígena del Chocó.

“principalmente los actores que puedo decir que tienen entre (‘’) una incidencia significativa, digo entre (‘’) por que se invierte una cantidad de recursos, pero con usted ya hemos hablado de eso y es que no se compensa con los niveles de inseguridad alimentaria y nutricional. Entonces en ese orden de ideas esta Bienestar Familiar, Prosperidad Social; que, en convenio con otras instituciones del orden nacional, han ejecutado unos proyectos y nosotros como gobernación hemos ejecutado unos proyectos productivos”

Sumado a ello, en la investigación se detectó que la gran mayoría de los actores que de manera formal se reconocen en el decreto, no ejercen una participación activa que permita una contribución real desde la participación en la MTDSAN, se entrevistó al coordinador del área productiva de COCOMACIA y desconoce totalmente las actividades realizadas en esta mesa y argumenta que solo se le ha convocado a una reunión. Tal como consta en la entrevista N° 3 así: “Desde mediados del año pasado hacia acá no conozco el proceso, estuve en una sola reunión con la gobernación para hablar de este tema productivo...de la Secretaria de agricultura no he vuelto a tener una reunión de esos temas”

El informe cualitativo del departamento administrativo del ICBF (2012) sobre avances en asistencia técnica de seguridad alimentaria y Nutricional, dice que:

En conversación sostenida con Luis Ángel Moreno Lemus (Gerente Social) con respecto al Plan de Seguridad Alimentaria Departamental BITUTE, informa que la principal dificultad que se ha tenido para la implementación del mismo es la parte económica, y que con Luis Gilberto Murillo gobernador del Chocó se viene planteando la posibilidad de direccionar a Bitute con una nueva mirada definiendo 7 zonas para intervenir considerando estas con mayor dificultad alimentaria y muertes por desnutrición las cuales son: Bagadó en las comunidades indígenas del Alto

Andagueda, Sipí, en las comunidades afro de Sipí, Alto Baudó, comunidades de indígenas del Alto Baudó, Carmen del Darién Comunidades afro, Litoral del San Juan y Medio San Juan, sin descuidar el fortalecimiento de los SAN en cada Municipio con sus particularidades. (ICBF, 2012)

3. Línea de Tiempo y Antecedentes de la Política

Respecto a los antecedentes de la Política Pública de Seguridad Alimentaria, se registran varios precedentes que datan desde 2007 cuando se da el primer paso normativo para la adopción del PSAN, los cuales se describen a continuación:

Tabla N°4. Antecedentes del PSAN

Periodo	Evento Importante	Descripción
2007	<ul style="list-style-type: none"> Ordenanza 019 Adopción PSAN 	Adopta el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento del Chocó “Bitute” como Política Pública Departamental, creando además la mesa técnica departamental de Seguridad alimentaria y Nutricional-MTDSAN, para la coordinación de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, adscrita a la Secretaria de Agricultura y Medio Ambiente.
2008	<ul style="list-style-type: none"> Ordenanza 029 Modificación 	Define la dependencia administrativa del Plan Bitute, crea la Gerencia Departamental como instancia líder en el proceso de implementación de la PSAN y establece como coordinadora de la PDSAN a la Mesa Técnica MTDSAN, conformada por instituciones públicas, privadas, ONG, sector académico y agencias de cooperación con mandato misional en seguridad alimentaria y nutricional y que apoyarían la implementación del Plan “Bitute”, mediante el decreto 689 de 2007 se reglamenta la ordenanza con respecto a la conformación, funciones y se establece el reglamento interno de la mesa técnica de SAN; el cual fue modificado por el Decreto 0185 del 17 de marzo de 2014, el cual determina la adscripción de la MTDSAN a la mesa de técnica de existencia del Consejo de Política Social y establece las funciones de sus integrantes.
2013	<ul style="list-style-type: none"> Ordenanza 033 	Ajusta la PSAN a los lineamiento nacionales (Conpes 113 de 2008) y amplía el horizonte de las metas de la PSAN, pasando de 2011 a 2020 el decreto que conforma la mesa de SAN

	• Modificación	
2014	• Decreto 185	modifica el decreto 689 DE 2007 que conforma la mesa de SAN

Fuente: Construcción Propia.

De allí que es importante cuestionarse ¿por qué si el departamento presenta unos índices de desnutrición y mortalidad infantil tan elevados, no se dio celeridad a la formulación e implementación del PSAN?, Ya que las estadísticas que contiene la política son del año 2005 y desde el año 2007 se expidió el acto administrativo que dio origen a la formulación del PSAN, pero en el transcurso del tiempo no se evidencian avances significativos en la inclusión de soluciones concretas en los planes de desarrollo, de tal manera que en las estadísticas se muestren unos indicadores más satisfactorios, al igual que un diagnóstico actualizado, que propenda por el logro de los objetivos trazados, puesto que esta situación muestra un total desinterés para implementar el plan de seguridad alimentaria, a tal punto que pareciera que no se tiene claridad sobre que es una política pública y su real importancia en la resolución de problemas públicos.

En entrevista N° 2 realizada el 28/10/2017, se asevera que: “Durante el periodo del 2007 al 2014 la mesa de seguridad alimentaria se quedó quieta, por que como ven pasaron unos años y después de eso ocurrió la gerencia, en la gerencia fue que empezaron a formular la actualización de la Política Pública “BITUTE”.

La en entrevista N° 4, confirma la anterior con mayores fundamentos así: “...Había un grupo de profesionales pagados por la secretaria de salud que lideraban el programa “BITUTE”, estos profesionales formularon un plan, documento que quedo inactivo, porque luego con la entrada de otros gobernantes, desaparece totalmente el equipo “BITUTE” no es vuelto a contratar, entonces queda el documento allí muerto. Para el 2012 con la entrada del doctor Luis Gilberto Murillo a la gobernación, se firma un convenio entre el PNUD y la gobernación, el objeto de este convenio era crear una gerencia social, con aras a que este convenio llegara a ser secretaria social, por qué?, porque todos los programas sociales como se lo había dicho antes, estaban distribuidos en las diferentes secretarías, no tenían doliente entre esos el programas nutricional. Para el 2014 con la entrada del Doctor Efrén palacios, empieza a operar la secretaria de integración Social, que es la que recoge todos los

programas sociales, entre esos el de seguridad alimentaria...cuando empieza a operar la secretaria de Integración Social es que da a conocer esta política pública, en aras a que se empiece a implementar, pero como ya le dije, los temas sociales no son de importancia para los gobernantes, pues también esta política aún está inactiva, nunca se le aprobó ninguno de los proyectos que se presentaron, porque no le interesa a los diferentes gobernantes”.

Lo aseverado en la anterior entrevista confirma en la falta de compromiso para asumir las competencias, más aun cuando la misión principal de la administración pública es el servicio a la ciudadanía, por lo cual no se entiende la forma como estos administradores, conciben las políticas públicas.

Por lo anterior, al revisar la literatura desde varios puntos de vista se encuentran definiciones generosas de las políticas públicas, según lo planteado por Aguilar y Facio (2009), quienes hacen referencia a Roth (2006) así:

El concepto de política pública tiene tres acepciones: La política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (polity). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (politics). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (policy). (pág. 5)

Lo argumentado por Roth en cuanto hace referencia a la política como designación de los propósitos de los programas y de las autoridades públicas (policy), parece inaplicable y ajeno al caso de la implementación del PSAN en el departamento del Chocó, en cuanto se busca atender el problema mediante la formulación de una política pública sin que entre otros, se tenga una debida apropiación presupuestal.

Sumado a lo anterior, solo hay un interés de reformular la política luego de transcurrir 7 años, lo cual no obedece a los fines esenciales del Estado, consagrados en la Constitución política (1991) en cuanto dice: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la

efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución ...” (pág. 13)

Según lo planteado por Roth (2002). Cuando analiza diferentes definiciones de políticas públicas, Considera cuatro elementos centrales que determinan la existencia de una política pública:

Implicación del gobierno, percepción de problemas, definición de objetivos y proceso. Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente, la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático. (pág. 26).

Para el caso de análisis y la solución del estado de cosas deseables, si bien el problema está identificado, la injerencia del gobierno local es poco eficaz, puesto que aún se está muy distante del logro de los objetivos, y los procesos para alcanzar estos objetivos han venido congelados con el transcurrir del tiempo, así las cosas, el PSAN para el departamento del Chocó, sigue siendo una dicotomía que genera desesperanza en sus pobladores.

Los habitantes del Chocó al ser los receptores finales de las políticas públicas son parte activa en su formulación, implementación, evaluación y en general en todas las etapas que se surtan en las políticas públicas. De tal manera que se ejerza suficiente presión en los gobernantes, desde los escenarios más propicios; y se logre un compromiso real en la problemática para incidir asertivamente, y alcanzar las metas trazadas.

Lo anterior se traduce en palabras de Ballar y Ramió (2000) cuando dicen:

Los intereses organizados en torno a una política, ya sean partidos políticos, grupos de interés, elites políticas u otras asociaciones, explican en términos de ciencia

política clásica el avance o el retroceso de determinadas propuestas. En la medida en que se produce el consenso entre los actores en relación con una política, será más factible su progreso o su eventual aprobación (pág. 514).

4. Periodos Que Marcaron la Inestabilidad Política

Para mayor comprensión de la investigación, es importante definir la inestabilidad política desde otras voces como Costantini, Jaime Jordan & Bittencourt, Mauricio Vaz Lobo (2014) quienes plantean dos definiciones de inestabilidad política.

La primera definición es la aplicada por Cukierman, Edwards y Tabellini (1992) quienes la definen como: “la propensión a cambiar el gobierno antes del fin de su mandato legal, mediante mecanismos constitucionales o inconstitucionales”. En la segunda definición, utilizada por Annett (2001) y Aisen y Veiga (2011), entre otros, se establece que la inestabilidad política es “el resultado de un conjunto de múltiples fenómenos que representan conflictos entre los diferentes grupos sociales. Esos fenómenos pueden ser guerras civiles, golpes de Estado, protestas violentas, nuevas constituciones u otros”. (pág. 185)

La primera definición de inestabilidad política, se enmarca en la situación presentada en el departamento del Chocó en los años que marcaron la ingobernabilidad e inestabilidad política.

Como se puede ver en la práctica con respecto al caso del departamento del Chocó, la inestabilidad política es un fenómeno sin precedentes que ha marcado la historia del departamento. Vemos como en los últimos seis años, 2010 – 2015, el departamento vio regir sus destinos por nueve gobernadores, ocho gobernadores durante los primeros tres

años. Del total de gobernadores, tres fueron elegidos popularmente y seis designados por el Presidente de la República, los cuales se ilustran en la siguiente tabla:

Tabla N° 5. Periodos de Inestabilidad Política.

Periodo de Elección	Gobernadores	Periodo de Duración de Mandato	Tiempo de Duración de Mandato	Tipo de Designación
2008 – 2011	Patrocinio Sánchez Montes de Oca	1 enero 2008 – 15 de abril de 2010	2 años 3 meses 15 días	Elección popular
	Pascual Agudelo Gómez	15 abril – 11 de Junio de 2010	1 Mes 26 días	Presidencial
	Antonio Gómez Rodríguez	11 de Junio 2010 – 7 de marzo de 2011	8 meses 27 días	Presidencial
	Málcom Alí Córdoba Zabala	7 de marzo – 31 de diciembre de 2011	9 meses 23 días	Presidencial
2012 – 2015	Luis Gilberto Murillo Urrutia	1 enero 2012 – 1 noviembre de 2012	10 meses 1 día	Elección popular
	Oscar Gamboa Zúñiga	1 noviembre – 5 de diciembre de 2012	1 mes 5 días	Presidencial
	Hugo Tovar Otero	5 diciembre 2012 – 10 octubre 2013	10 meses 5 días	Presidencial
	Julieta Gómez de Cortés	10 de octubre – 31 diciembre 2013	2 meses 20 días	Presidencial
Diciembre de 2013 - 31 diciembre 2015	Efrén Palacios	1 de enero 2014 - 31 diciembre 2015	2 años	Elección popular

Fuente: Elaboración propia datos tomados de Chocó 7 días, políticas

4.1 La inestabilidad Política y sus Efectos

El periódico Chocó 7 días como fuente primaria, es el medio informativo escrito local que registra la inestabilidad 2010 – 2015, con mayor amplitud, como se detalla en tabla a continuación:

Tabla N° 6. Línea de Tiempo y Registro Noticioso de la Inestabilidad Política.

Fecha	Titular de la Noticia	Desarrollo de la Noticia
marzo – 26 a abril 1 del 2010	Muerte política a Patrocinio Sánchez. <i>Condenado por peculado culposo. No irá a la cárcel por beneficio de suspensión de pena.</i>	Aun año y seis meses fue condenado el Gobernador del Chocó, Patrocinio Sánchez Montes de Oca, por parte de la sala penal de la Corte Suprema de Justicia, al ser hallado culpable del delito de peculado culposo. Su actuación se derivó de la falta de previsión en la ejecución de un contrato, previamente celebrado por la alcaldía de Quibdó y que se materializó, en parte, durante su administración.
Abril 23 a 29 del 2010	Ante la Asamblea asumió el gobernador encargado. <i>No habría terna ni elecciones.</i>	Por decreto 1216 , del 15 de Abril, el Gobierno Nacional encargó de las funciones de gobernador del Chocó a Pascual Augusto Agudelo Gómez, en remplazo de patrocinio Sánchez suspendido por 18 meses, por la sala penal de la corte suprema de justicia. Agudelo Gómez, nacido en Antioquia, es periodista y abogado y viene laborando como asesor del Ministro del Interior. Fue secretario de Bienestar social del Municipio de Medellín y diputado de Antioquia.
Junio 18 a 24 del 2010	Dice el nuevo Gobernador del Chocó, Antonio Gómez Rodríguez “Conformaré un equipo de chocoanos eximios”	El nuevo gobernador encargado del Choco Jesús Antonio Gómez Rodríguez, designado por el presidente de la República mediante el Decreto 2100 del 11 de Junio asumió el cargo al día siguiente, en

		una sencilla ceremonia ante el obispo de Quibdó, Fidel León Cadavid y el ciudadano Pedro Moreno quienes actuaron como testigos
Marzo 4 a 10 del 2011	Málcom Alí Córdoba, Gobernador del Choco	El presidente Juan Manuel Santos, mediante decreto 539 de febrero 25 designó a Málcom Alí Córdoba Zabala como nuevo Gobernador encargado del Chocó, en reemplazo de Jesús Antonio Gómez Rodríguez, quien ejercía el cargo desde el mes de Junio de 2010. Córdoba Zabala es politólogo egresado de la universidad de los Andes y ha venido desempeñándose como consultor de la Organización Mundial Para las migraciones OIM, para las comunidades del Pacifico.
Octubre 12 a 18 del 2012	Detención de Nuevo para Patrocinio Sánchez	El ex gobernador Patrocinio Sánchez Montes de Oca fue detenido por orden del juzgado primero municipio del circuito de Quibdó. El despacho judicial mencionado tomó tal decisión al establecer que no se tasó ni pagó la indemnización de los perjuicios causados, por error del juzgado al reintegrar 540 millones de pesos y al obtener la libertad provisional en noviembre de 2011, en un proceso que se adelantó en su contra por peculado a favor de terceros, por hechos cuando fue alcalde de Quibdó.
Octubre 25 a noviembre 1 del 2012	Quedó firme la suspensión provisional del gobernador.	El Consejo de Estado negó los recursos interpuestos por Luis Gilberto Murillo Urrutia y su apoderado, dejando en firme la suspensión provisional del cargo de

		<p>governador del Chocó, que había sido decretada por esa misma corporación el pasado 12 de Julio.</p> <p>En su decisión, la máxima corporación de justicia administrativa ordenó al secretario de la comisión quinta que notifique dicha providencia al Presidente de la Republica, al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para lo de su competencia.</p>
<p>Noviembre 2 al 8 de 2012</p>	<p>Oscar Gamboa, designado Gobernador encargado, su posesión será hoy a las 4p.m en Quibdó ante la Asamblea del Chocó</p>	<p>En la tarde de ayer el Presidente Juan Manuel Santos expidió el decreto 2252, por medio del cual designó a Oscar Gamboa Zúñiga como gobernador encargado del Chocó.</p> <p>El 31 de octubre, la secretaria de la sección Quinta del Consejo de Estado solicitó a la Casa de Nariño el nombramiento de un gobernador para suplir la ausencia del titular Luis Gilberto Murillo Urrutia suspendido temporalmente en desarrollo de un proceso electoral por su supuesta inhabilidad para ejercer</p>
<p>Noviembre 9 a 15 de 2012</p>	<p>Integran terna para nuevo Gobernador. Está conformada por dos militantes de cambio radical y uno del partido conservador</p>	<p>El presidente Juan Manuel Santos escogerá uno de ellos para reemplazar al titular Luis Gilberto Murillo, mientras concluye un proceso electoral que cursa en su contra por presunta inhabilidad y que originó su suspensión provisional, decretada por el Consejo de Estado.</p> <p>La terna está integrada por Hugo Tovar Otero y Breinerth Chitiva, ambos del partido cambio radical y Feliciano Córdoba Copete del Partido Conservador</p>

Diciembre 7 a 13 de 2012	Fallo del tribunal administrativo del Chocó “Luis Gilberto no está inhabilitado” El pasado miércoles se posesionó Hugo Tovar Otero como gobernado encargado.	Con ponencia de la Magistrada Norma Moreno Mosquera, El Tribunal Administrativo Contencioso de Quibdó expidió la sentencia 162 del 30 de noviembre pasado, mediante la cual negó una demanda interpuesta por el abogado Yefferson Lozano Rodríguez que solicitaba la nulidad del acuerdo del Consejo Nacional Electoral que declaró la elección de Luis Gilberto Murillo como Gobernador del Chocó. El pasado 5 de diciembre, ante la notaria Rosa Lemos y dos testigos, Hugo Tobar Otero se posesionó como nuevo Gobernador (E) del Chocó. El nombramiento del nuevo mandatario se produjo mediante decreto 2443 del 29 de Noviembre. Tobar Otero venía desempeñándose como Secretario de Hacienda departamental.
Junio 12 a 18 de 2013	Anulada elección de Luis Gilberto Murillo. Los abogados del Gobernador anuncian un recurso de revisión contra la sentencia ante la sala plena del Consejo de Estado.	La sección quinta del Consejo de Estado, en una decisión que causó revuelo en las esferas políticas y administrativas del Chocó, declaró la nulidad de la elección de Luis Gilberto Murillo Urrutia como gobernador del Departamento.
Octubre 11 a 17 de 2013	8 de diciembre: Elecciones para gobernación del Chocó. Julieta Gómez de Cortes, gobernadora encargada.	El Ministerio del Interior expidió ayer el decreto 2220 por el cual se convoca para el próximo 8 de diciembre la elección del nuevo gobernador del Chocó para el resto del periodo que concluye el 31 de diciembre del año 2015. El mismo acto administrativo, firmado por el Ministro del Interior, Aurelio Iragorry Valencia, se designa a Julieta Gómez de Cortes como gobernadora encargada del Chocó y deja sin efecto el que prorroga el encargo de Hugo Tovar.

diciembre 4 a 10 de 2015	<p>Por incumplimiento reiterado a una sentencia de tutela</p> <p>Cinco días de arresto cumple el gobernador del Chocó.</p>	<p>El Tribunal Administrativo del Chocó ordenó el arresto del gobernador Efrén Palacios Serna por el incumplimiento reiterado a una sentencia de tutela</p> <p>Se trata de la sentencia de tutela No. 096 de 2015 proferida por la Corte Constitucional que ordenaba el pago de acreencias laborales a favor de un ex celador del Instituto Agrícola de Bojayá, quien prestó sus servicios a lo largo de 33 años.</p>
--------------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia, información tomada del periódico Chocó 7 días.

Es necesario analizar las causas de la inestabilidad política, la crisis institucional que el departamento desde décadas ha presentado y que se ha agudizado a raíz de la ingobernabilidad presentada en el Chocó. Esto, debido al continuo cambio de mandatarios que por las razones antes expuestas, que se han visto obligados a abandonar sus periodos de gobierno. Lo cual influyó notablemente en la implementación y sostenibilidad de la política pública, impidiendo dar respuesta oportuna y eficaz a la demanda de necesidades básicas insatisfechas de la población.

Durante la investigación, no fue posible la revisión de las actas de la MTDSAN, debido a que con la permanente rotación de funcionarios y especial mente de los técnicos, no se posee archivo físico, es decir, que el proceso durante el periodo de estudio no se encuentra documentado. Esta inexistencia evidencia que sumado a la inestabilidad política, no hay un manejo administrativo apropiado, que dé cuenta de las actuaciones de cada funcionario, en cuanto al desempeño en el manejo de la información, que coadyuve a la buena marcha de los procesos y actividades, puesto que se constituye en un desgaste un desgaste iniciar de cero en con cada cambio de mandatario o de personal, lo cual muestra que no hay un interés de contribuir con el objeto social de la administración, más allá de ocupar un cargo y devengar un salario.

Lo expresado en otro aparte de la entrevista N°1 corrobora los efectos generados por la inestabilidad política en la implementación del PSAN, cuando dice:

“Durante el periodo de marzo de 2010 a diciembre de 2015 lo que más afectó el desarrollo del Plan Departamental para darle herramientas a los municipios para que construyeran sus planes departamentales, fue que hubo mucho cambio de personal... hay memoria de los que trabajamos en la institución, pero los archivos, las actas no aparecen... el comité directivo poco se reúne, tampoco es que había mucho compromiso y liderazgo de la persona que estaba en la Secretaría de Integración Social”.

Lo anterior se traduce en palabras de Ballar y Ramió (2000) cuando dicen:

Los cambios de criterio entre los responsables políticos y aun mas, los cambios de personas en los puestos sin autoridad para la toma de decisiones pueden cambiar de forma radical las posibilidades de éxito de una alternativa, las ventanas de oportunidad pueden cerrarse o abrirse en función de quien esté presidiendo una comisión o de quien salga elegido en una votación (pág. 517).

Efectivamente, lo planteado por Ballar y Ramió confirma la situación presentada en el Chocó, siendo evidente como cada mandatario llega con sus propias políticas o ideales, sin dar continuidad a los procesos, lo cual se vio reflejado fielmente durante el periodo de estudio para el caso del PSAN en el departamento.

Al revisar el plan de desarrollo 2012- 2015 se pudo observar que, pese a las vergonzosas cifras de seguridad alimentaria y nutricional que superan la tasa nacional (ver Tabla 7), esta política no evidencia un compromiso serio del gobierno departamental, ya que solo menciona la situación de seguridad alimentaria y nutricional, pero no se formulan programas y/o proyectos encaminados a reducir esta problemática, escasamente se señala la diversificación de los cultivos tradicionales como una posibilidad de atraer inversión para proyectos de desarrollo económico, sin que se materialice tal propósito en una acción colectiva efectiva. (Gobernación del Chocó, 2012).

Tabla N° 7. Situación Nutricional de la Población Chocoana Comparada con el Promedio Nacional año 2005

INDICADOR	CHOCÓ %	COLOMBIA %
Población con Inseguridad Alimentaria	59,0	41,0
Menores de cinco años con anemia	33,7	33,0
Población con deficiencias en el consumo de zinc	93,0	62,3
Población con deficiencias en el consumo de calcio	93,0	62,3
Población con deficiencias en el consumo de energética	84,6	63,7
Población con deficiencias en el consumo de proteínas	57,1	36,0

Fuente: Datos tomados del Plan Departamental de seguridad alimentaria y Nutricional "BITUTE" 2014-2023

Lo anterior se sustenta por lo dicho por el Coordinador del Grupo de Trabajo Agropecuario en entrevista N°.1 cuando dice: "...en estos momentos tenemos que tener datos actualizados para conocer frente a esas condiciones de seguridad alimentaria, deberíamos saber que tanto hemos avanzado, si nos hemos mantenido o sencillamente hemos empeorado, pero diagnostico actualizado no existe no hay".

Por lo anterior, al estudiar el PSAN a la luz de la investigación, se plantea una segunda hipótesis: La inestabilidad institucional y política del departamento de Chocó durante el periodo 2010 a 2015, ha dificultado la implementación del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Enfocándonos en la inestabilidad política, se observa que la reiterada omisión de estrategias e instrumentos en la formulación de los Planes de desarrollo, para contrarrestar el problema de inseguridad alimentaria, además de la ineficiente ejecución de los planes de desarrollo en el periodo de estudio y la falta de continuidad de los planes; ha incidido en los altos indicadores de mortalidad infantil, mortalidad neonatal, mortalidad materna, la tasa de mortalidad por desnutrición, el bajo porcentaje de personas que consumen frutas diariamente, entre otros.

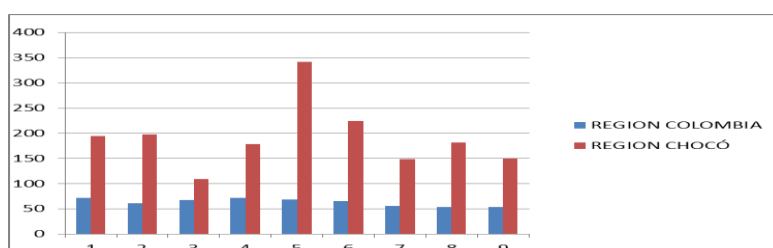
Como se indicó anteriormente, la tabla N° 8 muestra que el indicador de mortalidad materna está muy por encima del nacional y la de otros países; las fluctuaciones que año

tras año se presentan no dan muestra de una intervención o impacto positivo para contrarrestar la magnitud del problema así:

Tabla N°.8 Razón de Mortalidad Materna a 42 Días

AÑOS		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
REGION	COLOMBIA	72,05	60,66	67,31	71,64	68,82	65,89	55,25	53,65	53,71
	CHOCÓ	194,72	197,56	108,75	178,67	341,63	224,61	149,08	181,6	149,23

Grafica N°.1.



Fuente: Construcción propia, datos tomados de:
 Reporte Asis 2005 – 20015
 Informe del Sistema de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio
 ODM Sector Salud Colombia, 2015.

Al revisar el informe del Fondo Español para el Logro de los Objetivos del Milenio del Programa Conjunto PC (F- FODM, 2013), se evidencian las dificultades presentadas en el desarrollo del programa en la ejecución de los recursos destinados por las entidades de cooperación internacional, a causa de la debilidad institucional y el cambio de mandatario, fruto de la inestabilidad política en el periodo de estudio. Lo cual fue expresado en el informe donde textualmente dice:

El programa debió enfrentar cambios de gobierno entre finales de 2010 y comienzos del 2011. Este hecho propició una a sincronía entre los tiempos del PC y de las entidades territoriales. (pág. 42)... La debilidad institucional del departamento fue obstáculo para cumplir las expectativas de socios y destinatarios del PC, en la inclusión de los temas SAN en las políticas públicas, a pesar de haber desplegado esfuerzos importantes para establecer estos compromisos. (pág. 43)

Lo anterior muestra la forma como la inestabilidad política ha influido negativamente en la implementación del PSAN, a tal punto que la cooperación internacional se ha visto perjudicada, en cuanto se limita su operatividad respecto a los programas que han destinado para coadyuvar a la implementación de programas que contribuyen a mejorar los altos indicadores de inseguridad alimentaria del departamento.

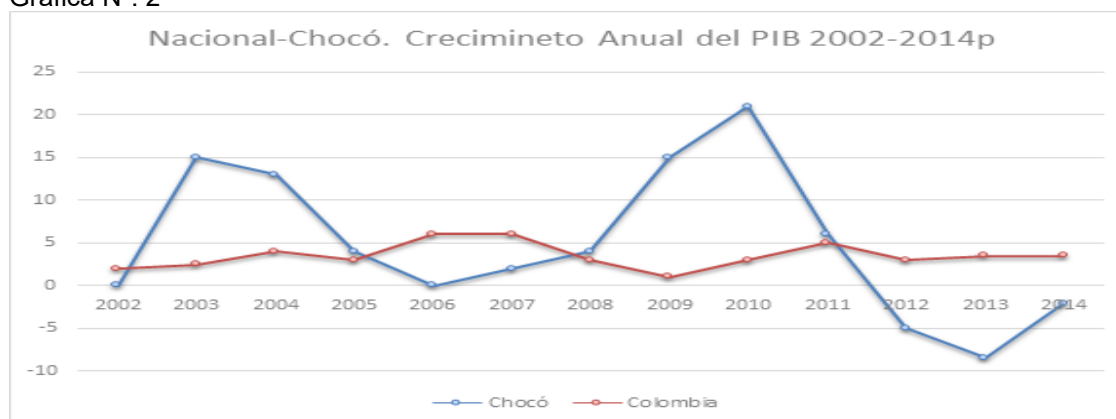
El PC participó y apoyó la elaboración de los planes de desarrollo departamental y municipal; sin embargo no se logró el resultado de incluir de manera explícita el modelo SAN, al menos en el Plan de Desarrollo Departamental (F- FODM, 2013, pág. 43).

El hecho de no tener en cuenta en los planes de desarrollo los aportes de entidades de cooperación internacional, es una muestra de la falta de voluntad política de los dirigentes, lo cual se ve reflejado en la ausencia de programas y proyectos de seguridad alimentaria, como se evidenció en los planes de desarrollo del periodo de estudio; más aún cuando el PSAN quedo bajo el resorte de las diferentes secretarías para ejecutar de manera transversal los recursos, sin dar prioridad a la Seguridad Alimentaria, de tal forma que se tenga un impacto favorable en los indicadores de mortalidad por desnutrición, mortalidad infantil y materna ente otros.

Lo anterior, es fiel reflejo de los efectos de la inestabilidad política que ha sido un agravante para que estos grupos poblacionales no alcancen su soberanía alimentaria, ya que se ha vulnerado un derecho fundamental como es el derecho a la vida en conexidad con la posibilidad de proveer alimentos suficientes en cantidad y calidad, que garanticen el goce y disfrute en condiciones de dignidad y habitabilidad en sus territorios.

Dando cuenta de la anterior aseveración, basados en el Informe de Coyuntura Económica Regional para el Departamento del Chocó %) (DANE, 2016), que analiza el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) de Chocó en el periodo 2002 – 2014, muestra notorias diferencias con el nacional, entre 2006 y 2010, el PIB registró una tendencia al alza; en 2010 presentó su máximo incremento del 21%, los siguientes años desaceleró y en 2013 llegó a su punto más bajo (-8,5%). (pág. 20)

Grafica N°. 2



Fuente: DANE - Informe de Coyuntura Económica Regional. Departamento del Chocó, octubre de 2016.

Lo anterior, es concordante con las cifras indicadas en el Plan de Desarrollo, reportadas por la secretaria de agricultura del Chocó en el año 2013 que muestra que:

El área total sembrada y la producción del departamento es de 74.214 hectáreas y 296.871 toneladas respectivamente, siendo uno de los últimos departamentos en cuanto a área total sembrada y volumen de producción del país, aportando el 1.72% del área cosechada y el 1.12% de la producción nacional (Gobernación del Chocó, pág. 21).

En el libro derecho a la alimentación y al territorio en el Pacífico Colombiano; Flórez y Millán (2007) da refuerza a la situación de desabastecimiento alimentario en el departamento que no ha sido ajeno a las afectaciones generadas por conflicto armado y la violencia cuando sostienen que:

El aumento de la desigualdad social en el país, el conflicto armado y la caída de la producción de alimentos para consumo interno vienen generando en el país una dinámica económica y social que afecta las posibilidades reales de ejercer una soberanía alimentaria que garantice el derecho a la alimentación adecuada de cada uno de los colombianos. El efecto de esta situación se hace crítico cuando se trata de poblaciones que han sido históricamente excluidas por sus particularidades culturales, étnicas y de género (pág. 21).

Las anteriores estadísticas, los diferentes informes analizados y las fuentes primarias dan cuenta de los notables efectos de la inestabilidad política en la implementación del PSAN en el departamento y el poco accionar para revertir positivamente la situación de inseguridad de los pobladores.

Muestra de ello, la Contraloría de la República en el Plan de Mejoramiento 2008- 2011 denota hallazgos importantes en cuanto evidenció incumplimiento en la ejecución del Plan de Desarrollo 2008 – 2011, toda vez que solo se alcanzó a cumplir las metas en un 26,71% para el 2010 y 4,35% para el 2011, de conformidad con las disposiciones del Artículo 41 y demás concordantes de la Ley 152 de 1994 (Contraloría General Departamento del Chocó, 2013).

En concordancia con lo anterior, en periodos de inestabilidad, en ausencia o debilidad del aparato estatal, reflejado en la inoperatividad de las instituciones y la falta de coordinación interinstitucional; la no implementación de las políticas públicas, se convierten en una constante que conlleva a la falta de gobernanza e impide dar respuesta oportuna y eficaz a las demandas sociales. Tal como lo manifiesta en la entrevista N° 1.

“Se están invirtiendo cuantiosos recursos de regalías y muchos de ellos se están quedando en los bolsillos de los operadores y otro personal...pero el tema de corrupción ya se evidencio que viene desde arriba, no solo es lo local... Cada vez

queda uno como más perplejo y asustado, porque tenemos mucho compromiso y se ejecuta mucha plata y la respuesta es que no se ve que avanzamos... tampoco es que uno puede tapar el sol con un dedo...el proceso de implementación ha sido muy descoordinado... Cuando uno revisa los planes, programas y proyectos de Bienestar Familiar, prosperidad social, no están como tan alineados, ellos llegan y van haciendo acciones por que viene determinado del nivel nacional, no están tan acorde con lo que se requiere en la región”.

5. Conclusiones y Recomendación

La inestabilidad política presentada en el departamento del Chocó en el periodo de análisis, ha incidido en la seguridad alimentaria de sus pobladores, puesto que más allá de las encuestas del Ministerio de Salud, que muestran la situación de desnutrición crónica en niños y niñas y la mortalidad materno infantil; en el departamento no se cuenta con estadísticas propias o una base de datos debidamente construida con todos los indicadores, que permita hacer un monitoreo o dar cuenta de los avances o retrocesos en cada periodo y de esta manera optar por los instrumentos apropiados que tiendan a corregir la problemática. En este sentido, se confirma la hipótesis que sustenta esta investigación.

El hecho de no existir memoria histórica, y la ausencia de un diagnostico actualizado, no permite medir el impacto generado por las diferentes intervenciones propias y cooperantes, que si bien invierten cantidades significativas de recursos, se requiere mayor sostenibilidad en el tiempo, aunado a un seguimiento continuo y evaluación permanente que pueda dar cuenta de los avances o retrocesos y poder tener alertas tempranas y estrategias que apunten al cierre de brechas.

La continua rotación de personal, especial mente de los técnicos, se constituye en un retroceso en la implementación de las políticas, debido a que la experiencia y el

conocimiento adquirido por estas personas se constituyen en elementos básicos para el buen desarrollo de los procesos, cuanto más en la implementación de las políticas públicas.

Además, hay que tener en cuenta que no basta solo con la voluntad del gobierno nacional, sino que las autoridades locales deben entender el problema y asumirlo con verdadera entereza, puesto que no es suficiente la voluntad plasmada en el papel para demostrar la formulación de una política pública, ya que esta deberá contar con la decisión firme del gobernante para implementarse; aunada a la interacción de todos los actores involucrados e interesados en la solución del problema.

Todo esto nos lleva a concluir que la marcada inestabilidad política que vivió el departamento del Chocó durante el periodo 2010 – 2015 ha aumentado las notorias brechas de desigualdad, que de no despertar el interés del Estado representado en sus instituciones, pueden generar que la pasividad e indiferencia de sus habitantes sea motivo de repudio hacia la clase política dirigente, y llegar a la desobediencia civil, en busca de atención oportuna y suficiente a las demandas sociales.

Por lo anterior, se recomienda asignar los recursos públicos suficientes desde el nivel nacional y que en el orden local se les de la destinación específica y prioritaria para la debida implementación del PSAN, de tal manera que conlleve a la disminución de muertes asociadas a desnutrición y mortalidad materno infantil entre otros. Además de facilitar la interacción y articulación con los organismos no gubernamentales, para que las diferentes intervenciones se articulen debidamente y contribuyan a la atención de la demanda social de manera eficiente.

Bibliografía

Aguilar y Facio (2009), Qué Son y para qué Sirven las Políticas Públicas?, En Contribuciones a las Ciencias Sociales. Pág. 5.

Recuperado de: http://secretariageneral.univalle.edu.co/consejo-academico/temasdediscusion/2014/Documentos_de_interes_general/Lecturas_politica_publica/Que%20son%20y%20para%20que%20sirven%20las%20politicass%20publicas_Aguilar.pdf

Ballart, Xavier; Ramió, Carles (2000). (2000) . La Ciencia de la Administración. Pág. 517.

Congreso de la República de Colombia, Constitución Política de Colombia Bogotá 1991.
Art. 2°, Pág. 13.

Recuperado

de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Contraloría General Departamento del Chocó (2013). Informe Plan de Mejoramiento 2008-2011. Gobernación del Chocó.

Documento Recuperado de: <http://www.choco.gov.co/index.shtml>

Contraloría Departamental del Chocó. (2015). *Informe de Auditoria Modalidad Regular*. Gobernación del Chocó 2014 - 2015, Chocó, Quibdó.

Contraloría General de la Republica. (2016). *Recursos de Regalías Departamento del Chocó - Periodos Auditados 2012, 2013, 2014, 2015*. Informe de Auditoria, Contraloría Delegada para el Departamento del Chocó, Chocó, Quibdó.

Costantini, Jaime Jordan & Bittencourt, Mauricio Vaz Lobo. Índice de Inestabilidad Política en Brasil, 1989 – 2009. Año 2014.

Artículo Revista, CEPAL. Edición 114. Página 185

Choco7dias. (18-24 de Diciembre de 2015). Politicosas.

DANE. Boletín Técnico. Chocó: Pobreza Monetaria 2014. Bogotá 9 de junio de 2015.

Recuperado de:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Choco_Pobreza_2014.pdf.

DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional para el Departamento del Chocó. Octubre de 2016. Pág. 20.

Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/icer/2015/ICER_Choco2015.pdf

Decreto 0185 del 27 de marzo de 2014.

Ordenanza 033 del 4 de diciembre de 2013.

Derecho a la Alimentación y al Territorio en el Pacífico Colombiano; Flórez López Jesús Alfonso; Millán, Echeverría Delma Constanza. Flórez y Millán (2007, pág. 21).

Departamento Administrativo de la Función Pública. *Chocó Resultados de Gestión*. Informe de Resultado, Departamento del Chocó, Bogotá 30 de Junio de 2017. Recuperado de: http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/1205912/2017-04-28_Choco_depto.pdf/4e6aaf24-b1d9-4a97-8854-6ee103dfbd7a

EL TIEMPO. (21 de Agosto de 2016). Las cifras que tienen indignado al Chocó.

Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/las-cifras-que-tienen-indignado-al-choco-28264>

Fondo Español para el Logro de los Objetivos del Milenio. Ventana de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutricional. Informe Fina. Pág. 42,43.

Documento recuperado de:

https://www.unicef.org/evaldatabase/files/Colombia_2013004_INFORME_FINAL_EVALUACION_PC_CHOCO.pdf. Págs. 42,43.

Flórez y Millán (2007). Derecho a la Alimentación y al Territorio en el Pacífico Colombiano. Pág. 21.

Gobernación del Chocó. (2012). *Bases del Plan de Desarrollo 2012 - 2015*. Chocó, Quibdó.

Gobernación del Chocó. (2014). *Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional "BITUTE"*. 2014-2023, pág.

Gobernación del Chocó (2014). Plan de Desarrollo Departamental del Chocó 2016 – 2019. Ordenanza 005 del 31 de Mayo de 2016. Pág. 21.

ICBF. Dirección de Nutrición. Informe Cualitativo de Avances en Asistencia Técnica en Seguridad Alimentaria y Nutricional .Junio de 2012

Recuperado de:
<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortallCBF/bienestar/nutricion/pnsan/InformecualitativoAvancesAsistenciaTecnicaSAN-Junio2012.pdf>

Índice de Inestabilidad Política del Brasil, 1989 – 2009. Jaime Jordan Costantini y Mauricio Vaz Lobo Bittencourt. Revista CEPAL 114, 2014 Pág.

Informe Contraloría General del Chocó - Plan de Mejoramiento 2008- 2011 Gobernación del Chocó 2013. Recuperado de: <http://www.choco.gov.co/index.shtml>

Informe del Sistema de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM sector Salud Colombia, 2015, Pag26

Recuperado de: <http://rssvr2.sispro.gov.co/reportesAsis/>

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/informe-seguimiento-odm-2015.pdf>

Informe Cualitativo de Avances en Asistencia Técnica y Seguridad Alimentaria. Instituto Colombiano de bienestar Familiar. Dirección de Nutrición. Junio de 2012.

Recuperado de:

[file:///C:/Users/JANETH/AppData/Local/Temp/Rar\\$Dla0.350/InformecualitativoAvancesAsistenciaTecnicaSAN-Junio2012.pdf](file:///C:/Users/JANETH/AppData/Local/Temp/Rar$Dla0.350/InformecualitativoAvancesAsistenciaTecnicaSAN-Junio2012.pdf)

Lahera Eugenio. Del dicho al hecho ¿Cómo implementar las políticas?; año 2005 octubre 18-20. Pag.2.

Recuperado de:

www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/eb4caf_comoimplementarlaspoliticasslahera.pdf

PENUD (2012). En Quijaradó: Los Embera Unidos por la Nutrición de sus Niños y Niñas. 14 de Noviembre.

Recuperado de:

<http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/en-quijarado--los-embera-unidos-por-la-nutricion-de-sus-ninos-y-/>

Periódico Chocó 7 días. Recuperado de:

<https://periodicochoco7dia.wixsite.com/choco7dias>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. En Quijaradó: Los Embera Unidos por la Nutrición de sus Niños y Niñas. (14 de Noviembre de 2012).

Recuperado de:

<http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/en-quijarado--los-embera-unidos-por-la-nutricion-de-sus-ninos-y-/>

Reporte Asis 2005-20015. Recuperado de: <http://rssvr2.sispro.gov.co/reportesAsis/>

Roth, D. A.-N. (Septiembre de 2002). *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación* (Vol. I). Bogotá, Colombia: Auroras, 2012. Pág. 26.

Situación de Salud Colombia 2016.

Recuperado de:

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/asis-colombia-2016.pdf>

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1:

Entrevistas cuatro (4) audios

Anexo 2:

Publicación Periódico Chocó 7 días de marzo – 26 a abril 1 del 2010 un (1) folio

Publicación Periódico Chocó 7 días de marzo – abril 23 a 29 del 2010 un (1) folio

Publicación Periódico Chocó 7 días de Junio 18 a 24 del 2010 del 2010 un (1) folio

Publicación Periódico Chocó 7 días de marzo 4 a 10 del 2011 un (1) folio

Publicación Periódico Chocó 7 días de Octubre 12 a 18 del 2012 un (1) folio

Publicación Periódico Chocó 7 días de Octubre 25 a noviembre 1 del 2012 un (1) folio

Publicación Periódico Chocó 7 días de Noviembre 2 al 8 de 2012 un (1) folio

Publicación Periódico Chocó 7 días de Noviembre 9 a 15 de 2012 un (1) folio

Publicación Periódico Chocó 7 días de Diciembre 7 a 13 de 2012 un (1) folio Publicación
Periódico Chocó 7 días de Junio 12 a 18 de 2013 un (1) folio

Publicación Periódico Chocó 7 días de Octubre 11 a 17 de 2013 un (1) folio

Publicación Periódico Chocó 7 días de Diciembre 4 a 10 de 2015 un (1) folio